Aan: Gert-Jan Buitendijk (dgBK / opdrachtgever Operatie BRP)
Van: Cor Franke (gedelegeerd opdrachtgever Operatie BRP)
Datum: 23 oktober 2015
Onderwerp: Reactie op BIT-advies over Operatie BRP
Kopie aan: Stuurgroep Operatie BRP

1. Inleiding

Het Bureau ICT-Toetsing (BIT) heeft in zijn pilot periode een toets uitgevoerd op Operatie BRP (oBRP). Deze toets heeft geleid tot een brief van 18 september 2015 waarin het BIT zijn advies aan u heeft opgenomen.

In de stuurgroepvergadering Operatie BRP van 24 september 2015 heeft het Hoofd BIT het advies toegelicht en besproken met de leden van de stuurgroep. Naar aanleiding van deze bespreking hebt u van Hoofd BIT een aanvullende brief met verduidelijking op een tweetal punten ontvangen.

In deze notitie geef ik mijn reactie op de bevindingen en aanbevelingen van het BIT zoals die in de voornoemde brieven zijn opgenomen.

2. Hoofdconclusie van BIT

Het BIT heeft onderzocht of het programma in de huidige vorm tot een goed resultaat kan komen. De hoofdconclusie van het BIT luidt als volgt:

"We zijn van mening dat het programma succesvol afgerond kan worden op basis van de huidige besturing en aanpak, mits een aantal risico's en onzekerheden nadrukkelijker gemanaged worden. Hiervoor adviseren we een aantal concrete maatregelen."

De besturing en de aanpak van het programma zijn naar mijn mening de cruciale randvoorwaarden om de BRP op een gecontroleerde wijze te realiseren. Ik ervaar deze hoofdconclusie van het BIT dan ook als een duidelijke steun in de rug voor de koers die de stuurgroep sinds oktober 2013 vaart. In het verlengde daarvan merk ik op dat het BIT geen kanttekeningen plaatst bij het hart van het programma, het ontwikkelproject. Ook dat ervaar ik als positief.

3. De door BIT geduide risico's en onzekerheden om te managen

BIT benoemt een vijftal risico's en onzekerheden en doet aanbevelingen om deze te beheersen. Ik ga hieronder in op de benoemde risico's en onzekerheden.

A. Wijzigingen hebben grote invloed

Het BIT wijst erop dat de politiek onvoldoende doordrongen lijkt van het feit dat wijzigingen tijdens de uitvoering van het programma grote gevolgen hebben, tot verstoringen in het programma leiden en de oplevering vertragen. Het BIT noemt als voorbeelden de twee wijzigingen die nog doorgevoerd moeten worden, te weten Logisch Ontwerp 3.9 en het Buitenlands Persoonsnummer. Daarbij geeft het BIT aan dat dit type wijzigingen effect heeft op het ontwerp van de oplossing (gegevensmodel, functionaliteit en koppelingen) en daarmee ook op de realisatie, de test, de gegevensmigratie en de implementatie.

Reactie:
In het algemeen is het zo dat wijzigingen altijd grote consequenties hebben voor ICT-projecten en –programma's, dat is bij oBRP niet anders. Om die reden heeft de stuurgroep bij de herstart van het programma in oktober 2013 besloten om "een hek om het programma te plaatsen" en geen wijzigingen te accepteren. Met uitzondering van de twee bedoelde wijzigingen is de stuurgroep daar ook in geslaagd. Deze benadering is meermalen in de voortgangsbrieven aan de Tweede Kamer benoemd. Daarbij is er in de voortgangsbrief van april 2015 al op gewezen dat de hiervoor bedoelde wijzigingen zeer waarschijnlijk gevolgen zullen hebben voor de doorlooptijd van het programma.

B. Transparant zijn over onzekerheden in de planning

Het BIT wijst erop dat oBRP te maken heeft met onzekerheden in de planning, mede door een aantal zaken uit het verleden. Het BIT geeft daarbij aan dat deze onzekerheden geen teken hoeven te zijn dat het programma niet in control is, maar dat het wel belangrijk is om duidelijker te communiceren over deze onzekerheden om zo misverstanden te voorkomen. Verder merkt het BIT op dat beleidsmakers zich ervan bewust dienen te zijn dat een planning geen absoluut gegeven is en dat afwijkingen te verwachten zijn. Daarnaast is volgens het BIT een overschrijding van de huidig geplande doorlooptijd en kosten onvermijdelijk in het licht van de twee hiervoor bedoelde nog te verwerken wijzigingen.

Zoals gezegd heeft het hoofd BIT het advies in de stuurgroep oBRP toegelicht. Daarbij heeft de stuurgroep opgemerkt dat het kopje dat het BIT in dit onderdeel van zijn advies hanteert een verkeerd beeld oproept, als zou het programma niet "in control" zijn. Het hoofd BIT heeft u daarom een aanvullende brief met verduidelijking gestuurd. Daarin staat het volgende:

"De kerngedachte van deze paragraaf is dat het programma te maken heeft met onzekerheden, dat deze onzekerheden expliciet in de planning moeten worden opgenomen, en dat het programma hier naar de buitenwereld open over moet communiceren. Anders kan in de buitenwereld het onterechte beeld ontstaan dat het programma niet in control is. Het kopje onder B ("De incomplete planning leidt tot het beeld dat operatie BRP niet in control is") beoogde dit kernachtig samen te vatten, maar kan door zijn beknoptheid ook gelezen worden alsof de onderzoekers concluderen dat het programma niet in control is. Dat is dus niet de bedoelde betekenis."

Reactie:
De stuurgroep is zich bewust van het feit dat de planning onzekerheden bevat. Dat is niet alleen het gevolg van de door het BIT benoemde zaken uit het verleden, maar ook van de focus die de stuurgroep heeft gelegd op het ontwikkelen van de ICT-voorzieningen. Na oplevering van (delen van) die voorzieningen kunnen de activiteiten rond de acceptatie/in beheer name en de implementatie pas starten.

In dit licht heeft de stuurgroep in 2014 en 2015 de benadering gehanteerd om steeds een jaar vooruit in detail te laten plannen en de planning voor latere jaren op hoofdlijnen uit te werken. De planning voor 2014 en 2015 is primair gericht op de ontwikkeling van de eerste delen van de ICT-voorzieningen. De acceptatie van de eerste delen van de ICT-voorzieningen start in het vierde kwartaal van 2015. De implementatie zal niet voor 2017 starten. Bij de detailplanning voor het voorliggende jaar is steeds helder gemaakt waar de onzekerheden zitten, dat is bij de planning voor latere jaren (bewust) niet gedaan.

In maart 2015 heeft de stuurgroep opdracht gegeven per eind 2015 een integrale planning op te stellen, waarbij naast het ontwikkeltraject ook de acceptatie/in beheer name en de implementatie meer in detail zijn uitgewerkt, inclusief de dan nog bestaande onzekerheden. Het opstellen van die integrale planning is in volle gang, de stuurgroep heeft in zijn vergaderingen van juli en september 2015 al (inhoudelijke) uitwerkingen van onderdelen van deze planning besproken. Ik neem goede nota van de constatering van het BIT dat het van belang is om in voldoende mate transparant te zijn over de onzekerheden in de integrale planning.

Dat het BIT uitloop onvermijdelijk acht in relatie tot de nog te verwerken wijzigingen strookt verder met het beeld dat de stuurgroep en ik hebben. Dat is ook in april 2015 verwoord in de periodieke voortgangsbrief aan de Tweede Kamer.

Het BIT maakt daarnaast de opmerking "dat een planning geen absoluut gegeven is en dat afwijkingen te verwachten zijn.". Het BIT richt zich met deze opmerking tot beleidsmakers en tot de politiek.. De opmerking sluit aan bij mijn eigen opvatting dat een ICT-project zich (bijna) nooit gedraagt zoals gepland, maar dat dat geenszins betekent dat het niet onder controle is. Ik wijs in het verlengde hiervan op hetgeen de minister van BZK hierover in april van dit jaar aan de kamer schreef: "Een groot en complex ICT-project als dit, heeft altijd te maken met mee- en tegenvallers, onvoorziene omstandigheden, met wijzigingen in de omgeving en met onzekerheden. Van groot belang is die in beeld te hebben en tijdig maatregelen te nemen.".

C. Complexiteit van delen van het ontwerp

Het BIT merkt op dat bepaalde delen van het ontwerp, door de complexiteit van wet- en regelgeving en door de beleidsinterpretatie daarvan, complex zijn en dat dat invloed heeft op de realisatie, de beheersinspanning en toekomstige aanpassingen.

Reactie:
Het ontwerp van de BRP is op onderdelen complex. De oorzaak daarvan ligt zoals het BIT ook aangeeft in de wet- en regelgeving en de beleidsinterpretatie ervan. De complexiteit manifesteert zich primair in de volgende zaken:

- *het gegevensmodel, waarin niet alleen rekening is gehouden met de actuele gegevens van een persoon, maar ook met de (formele en materiële) historie van die gegevens. Daardoor is het gegevensmodel meerdimensionaal;*

- *de combinatie van autorisatie (bepalen wie welke gegevens van een persoon mag zien) en protocollering (vastleggen wie welke gegevens van een persoon wanneer geleverd heeft gekregen);*

- *identificatie en autorisatie van bijhouders en afnemers (wie wil (namens welke partij) gegevens wijzigen en/of opvragen).*

De ontwikkelaars hebben met deze complexiteit te "dealen", het is niet altijd mogelijk gebleken simpele oplossingen te ontwerpen voor deze complexe vraagstukken. Het BIT geeft overigens ook geen onderbouwing voor hun indruk dat, gegeven de geldende regelgeving, het ontwerp op onderdelen wel wat eenvoudiger had gekund.
Ten aanzien van de beheerbaarheid en de toekomstige aanpasbaarheid van de oplossing zijn twee zaken van belang. Het ontwerp van de BRP kent ten eerste expliciet gedefinieerde flexibiliteit (bijvoorbeeld ten aanzien van de mogelijkheid nieuwe typen adressen van een persoon toe te voegen). Daarnaast is de complexiteit (voor bijvoorbeeld het filteren van de gegevens aan de hand van autorisaties) in een beperkt aantal (goed gedefinieerde) generieke onderdelen geconcentreerd, waardoor de complexiteit van de overige onderdelen van de BRP beperkt kan blijven. Deze wijze van ontwerpen is met het oog op beheer en het aanbrengen van toekomstige wijzigingen naar mijn mening zeer verstandig. Waar het gaat om het voldoen aan de eisen van de beheerorganisatie verwijs ik naar onderdeel 4.3 van deze notitie.

D. Het beheer van de oplossing

Het BIT vraagt zich af of de toekomstige beheerder (RvIG) voldoende betrokken is en goed is voorbereid is op de beheertaak.

Reactie:
De titel die het BIT voor dit risico hanteert kan de indruk wekken dat RvIG nog niet gestart is met de voorbereiding van de in beheer name. Die indruk is niet juist, RvIG werkt aan een aantal projecten, te weten:
- *het aanpassen van systemen die een relatie hebben met GBA-V zodat deze straks met de BRP kunnen werken;*
- *de inrichting en exploitatie van de infrastructuur voor de BRP;*
- *de voorbereiding van het aansluitproces voor afnemers;*
- *de ontwikkeling van een nieuwe terugmeldvoorziening die gedurende de transitieperiode reeds bruikbaar is.*

Ook is RvIG intensief betrokken bij de ontwikkeling van de beheerfunctionaliteit en de voorbereiding van de acceptatietesten en de transitieperiode.

In het licht van de keuze van de stuurgroep om vanaf de herstart in oktober 2013 de aandacht primair te richten op de ontwikkeling van de applicatie, in combinatie met het feit dat de verantwoordelijkheid voor het beheer pas na in productie name overgaat van oBRP naar RviG is het overigens logisch, en vanuit kostenoverwegingen ook verstandig, dat RvIG zijn activiteiten pas in volle omvang opschaalt op het moment dat dat echt nodig is.

De samenwerking tussen RvIG en oBRP krijgt vanaf de herstart expliciet aandacht. Die samenwerking startte met een aantal intensieve kennissessies (begin 2014), gevolgd door gezamenlijke nadere uitwerking van een aantal vraagstukken. De impactbepaling voor de aanpassing van een deel van de systemen die een relatie hebben met GBA-V is eveneens gezamenlijk uitgevoerd. Medewerkers van RvIG schrijven verder mee aan het Logisch Ontwerp BRP. Tenslotte overleggen de projectleiders van RvIG en oBRP zeer frequent (onder leiding van de gedelegeerd opdrachtgever) met als doel de uitvoering van activiteiten goed op elkaar af te stemmen.

E. Voorbereiding van de implementatie

Het BIT is van mening dat besluiten over de implementatieperiode te lang worden uitgesteld en vraagt zich af of met name de gemeenten wel tijdig starten met de voorbereidingen. Ook merkt het BIT op dat de implementatieperiode van twee jaar weleens te kort zou kunnen zijn.

Reactie:
Tijdens de bespreking van het BIT advies in de stuurgroep is aangegeven dat gemeenten en afnemers de voorbereiding geenszins onderschatten en deze tijdig zullen starten. Het beeld dat besluiten over de implementatieperiode te lang worden uitgesteld herken ik niet. Hier geldt, net als bij het voorgaande punt, dat vanaf de herstart in oktober 2013 de aandacht primair is gericht op de ontwikkeling van de applicatie en dat het in het licht daarvan logisch is dat besluiten over de implementatieperiode net als de implementatievoorbereidingen pas opportuun zijn op het moment dat dat echt nodig is.

Dat moment breekt nu aan, wat bijvoorbeeld blijkt uit het feit dat het programma in de zomer van 2015 alle afnemers heeft aangeschreven in verband met hun voorbereidingen op de implementatie en dat de stuurgroep in september besluiten heeft genomen over de het transitiescenario en over de nadere uitwerking van de regiefunctie tijdens de implementatieperiode.

Ten aanzien van de benodigde duur van de implementatieperiode vraag ik aandacht voor het feit dat die met name bepaald wordt door het tempo waarin leveranciers van burgerzakenmodules en afnemersystemen hun klanten kunnen aansluiten op de nieuwe voorzieningen. De mogelijkheden voor het programma om hier invloed op uit te oefenen zijn beperkt.

4. De door het BIT geadviseerde maatregelen

Het BIT adviseert om een viertal maatregelen te treffen. Hieronder geef ik mijn reactie op de voorgestelde maatregelen.

1. Zorg dat het programma de BRP zonder verstoringen kan afmaken

Het BIT doet een viertal suggesties om verstoringen in het programma te voorkomen:
- met de Tweede Kamer afspreken dat nieuwe wijzigingen pas worden doorgevoerd nadat het huidige programma oBRP is afgerond en alle GBA aansluitingen zijn uitgefaseerd;
- BRP versie 3.1 formeel door de beheerorganisatie laten accepteren;
- implementeren van BOP-stap 3.7, waarin ook LO3.9 en het Buitenlands Persoonsnummer zijn opgenomen, op de kortst mogelijke termijn;
- overwegen om de functionaliteit 'fiatteringsknop' in BRP versie 4.3 terug te draaien.

Reactie:
De eerste suggestie van het BIT bij dit punt (afspraken maken met de Tweede Kamer) is gericht aan de politiek. Waar het gaat om de vierde suggestie is de "fiatteringsknop" nodig om de wet-en regelgeving uit te voeren. Overigens heeft het programma inmiddels wel een aanzienlijke versimpeling van het oorspronkelijke ontwerp van de fiatteringsknop doorgevoerd, die past binnen de wettelijke en beleidsmatige kaders.

Waar het gaat om de aanbeveling om BOP-stap 3.1 (mutatieleveringen) formeel door RvIG te laten accepteren en om BOP-stap 3.7 (leveringsfunctionaliteit) zo snel als mogelijk te implementeren is mijn reactie als volgt. In het acceptatieproces voor 3.1 is een actieve rol voorzien voor RvIG bij het (mede) accepteren van de software. Hoewel dit geen formele acceptatie is zal RvIG hierbij in nauwe samenwerking met oBRP diverse toetsen uitvoeren die ook bij formele acceptatie aan de orde zijn. Hierdoor ontstaat op een vroegtijdig moment al een goed beeld van de kwaliteit van de door het programma opgeleverde producten. Over de uitkomst van dit proces vindt formele rapportage aan de stuurgroep plaats.

De aanbeveling om met BOP-stap 3.7 (Leveringen) zo snel als mogelijk in productie te gaan (inclusief de vulling van de data base) neem ik niet onverkort over. Dat heeft als reden dat ik wil voorkomen dat de leveringsfunctionaliteiten al in productie zijn terwijl het detailontwerp voor de bijhoudingsfunctionaliteiten nog niet is afgerond. Dat zou namelijk het risico met zich meebrengen dat dat detailontwerp aanleiding geeft tot (ingrijpende) aanpassingen in de leveringsfunctionaliteiten (inclusief de migratievoorzieningen) die in productie zijn, wat weer vervelende gevolgen voor afnemers kan hebben. De stuurgroep heeft in dit kader (vanuit het perspectief van risicobeheersing) besloten dat de leveringsfunctionaliteiten pas in productie gaat wanneer voor het onderdeel Bijhouden alle ontwerpen (inclusief het aantonen van de werking daarvan in "Proof of Concepts") zijn afgerond, alle voor de bijhoudingsfunctionaliteit noodzakelijke componenten zijn opgeleverd voor acceptatie en er tijdens de oplevering door het ontwikkelteam daarvan geen blokkerende bevindingen zijn geconstateerd.

2. Transparant zijn over de planning inclusief de onzekerheden

Het BIT adviseert om een nieuwe en complete planning voor de ontwikkel- en implementatiefase op te stellen met een lijst van op te leveren producten, om de business case aan te passen op basis daarvan en om transparant te zijn over onzekerheden in de planning.

Reactie:
Deze aanbeveling is, zoals ik in mijn reactie bij risico B al aangeef, al in uitvoering. De stuurgroep zal in december van dit jaar besluiten nemen over de integrale planning.

3. Betrek de beheerorganisatie intensief

Het BIT doet de aanbeveling om te zorgen voor een gestructureerd acceptatieproces en geeft daarbij vier concrete handvatten.

Reactie:
De vier door het BIT genoemde maatregelen zijn al in uitvoering of voorzien:

- *de lijst van acceptatiecriteria is inmiddels vastgesteld door RvIG. Het betreft hier de zogenoemde "non-functional requirements". De eigenaar van RvIG (de secretaris-generaal van BZK) stelt deze lijst overigens formeel vast, de stuurgroep Operatie BRP ontvangt deze criteria ter informatie;*
- *RvIG toetst de beheerbaarheid en toekomstvastheid in het acceptatietraject. De hiervoor genoemde "non-functional requirements" stellen op dit gebied de eisen waaraan de producten van Operatie BRP moeten voldoen;*
- *de deelname van RvIG in het ontwikkeltraject is al gerealiseerd, medewerkers van RvIG stellen bijvoorbeeld de beheerhandleidingen op. Waar het gaat om de omvang van de participatie van RvIG is verder van belang dat die per definitie niet onbeperkt kan zijn, RvIG heeft namelijk ook de dagelijkse zorg voor de huidige BRP-voorzieningen;*
- *de gedelegeerd opdrachtgever zal samen met de directeur RvIG bezien hoe en in welke omvang het meewerken van de beheerorganisatie aan het implementeren van wijzigingen vorm kan krijgen. De hiervoor bedoelde beperking in beschikbaar te stellen capaciteit is een aspect dat zij daarbij zullen betrekken.*

4. Bereid de implementatieperiode goed voor

Het BIT doet de aanbeveling om RvIG, afnemers en gemeenten te activeren bij de voorbereiding van de implementatie en geeft daarbij vier concrete handvatten.

Reactie:
De eerste twee aanbevelingen in dit onderdeel (door RvIG laten opstellen van de acceptatiecriteria van afnemers en gemeenten respectievelijk RvIG instemming laten vragen op deze criteria) staan op gespannen voet met de verantwoordelijkheid van gemeenten, afnemers en RvIG en met de governance van Operatie BRP. Deze aanbevelingen zijn daarmee lastig uitvoerbaar.

De achtergrond daarbij is de volgende. De stuurgroep Operatie BRP (waarin naast RvIG ook gemeenten en afnemers vertegenwoordigd zijn) stelt de te realiseren functionaliteiten vast, de detailuitwerking daarvan vindt in afstemming met gemeenten en afnemers plaats. Gemeenten en afnemers participeren in de functionele acceptatietesten. Op die manier kunnen zij de correcte werking van de ontwikkelde voorzieningen beoordelen.

Een constructie zoals door het BIT voorgesteld zou er op neerkomen dat RvIG verantwoordelijk zou worden voor de acceptatiecriteria voor afnemers en gemeenten. Daarmee zou RvIG de enige accepterende en controlerende partij zijn en komen afnemers en gemeenten feitelijk buiten spel te staan. Dat is naar mijn mening ongewenst. Ik zal RvIG wel vragen – gelet op haar bekendheid met de wensen van de afnemers – om een volledigheidscontrole uit te voeren op de functionaliteit die Operatie BRP ten aanzien van afnemers ontwikkelt.

Een tweede bezwaar tegen de voorgestelde constructie is het volgende. RvIG maakt in het Gebruikersoverleg BRP afspraken met gemeenten en afnemers over de prestaties van het BRP-stelsel en legt deze vast in een zogenoemd Service Level Agreement (SLA). De eerder genoemde "non functional requirements" die RvIG vaststelt zijn bedoeld om RvIG in staat te stellen aan de eisen uit dit SLA te voldoen. Het vaststellen van acceptatiecriteria voor gemeenten en afnemers staat haaks op deze werkwijze.

De aanbeveling omtrent het opstellen van de implementatieplanning voor gemeenten en afnemers is al in uitvoering. oBRP zal in het laatste kwartaal van 2015 in samenwerking met RvIG de aansluitstrategie van afnemers uitvragen. KING zal in 2016 een vergelijkbare actie in de richting van gemeenten uitvoeren. Beide partijen zullen een monitor inrichten om de voortgang van de voorbereiding bij afnemers en gemeenten te bewaken.

Waar het gaat om de laatste aanbeveling (handhaven bestaande autorisaties) geldt dat het onontkoombaar is om de autorisatiebesluiten van afnemers bij aansluiting op de BRP aan te passen, dit is een juridisch vereiste, wat zijn basis vindt in de verschillen in de gegevenssets van GBA en BRP. RvIG zal afnemers wel ondersteunen bij het verkrijgen van een autorisatie voor de BRP door een concept autorisatie op te stellen die is gebaseerd op de huidige (op de GBA gebaseerde) autorisatie van de afnemer. De afnemer kan daarbij om een bredere autorisatie vragen (zodat hij ook toegang krijgt tot gegevens die wel in de BRP maar niet in de GBA zijn opgenomen). Een dergelijke aanpassing zal niet veel complexiteit met zich meebrengen, immers, de autorisatie wijzigt toch al. Door deze werkwijze wordt tevens voorkomen dat na de duale periode een tweede maal autorisatiebesluiten moeten worden aangepast en de feitelijke implementatie van de BRP (gebruik van de nieuwe mogelijkheden) door zou lopen tot na de duale periode.